

RATIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

EXPEDIENTE: SUP-RDJ-1/2017

SOLICITANTE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: JORGE ARMANDO MEJÍA GÓMEZ Y ARTURO RAMOS SOBARZO

Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos de la ratificación de jurisprudencia al rubro indicada, solicitada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en la Ciudad de México¹, a efecto de que esta Sala Superior se pronuncie en relación a la ratificación y publicación de las propuestas de jurisprudencias con rubros:

- *“AYUNTAMIENTOS. NATURALEZA DE SUS INTEGRANTES Y DERECHO A RECIBIR UNA REMUNERACIÓN”.*
- *“AYUNTAMIENTOS. REMUNERACIÓN DE SUS INTEGRANTES Y LÍMITES A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL”.*
- *“COMPETENCIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO CONOCER DE SANCIONES IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES ELECTORALES, DERIVADAS DEL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO Y SIMILARES)”.*

R E S U L T A N D O:

¹ En lo subsecuente, Sala Regional Ciudad de México.

ÚNICO. Antecedentes.

Del análisis de la solicitud formulada por la Sala Regional Ciudad de México, así como de las demás constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Resolución de juicios ciudadanos. En sesiones de veintitrés de junio, catorce de julio, dieciocho de noviembre, primero de diciembre, todos de dos mil dieciséis, y dos de febrero de dos mil diecisiete, la citada Sala Regional resolvió, respectivamente, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuyas claves a continuación se precisan: SDF-JDC-144/2016, SDF-JDC-142/2016, SDF-JDC-2159/2016, SDF-2170/2016 y SDF-JDC-21/2017.

2. Resolución de juicios electorales. En sesión de treinta de septiembre de dos mil dieciséis, la misma Sala Regional resolvió los juicios electorales cuyas claves a continuación se precisan: SDF-JE-41/2016, SDF-JE-42/2016, SDF-JE-43/2016, SDF-JE-44/2016, SDF-JE-45/2016 y SDF-JE-46/2016.

3. Aprobación de propuestas jurisprudencias. En sesión pública de nueve de marzo de dos mil diecisiete, el Pleno de la mencionada Sala Regional aprobó las propuestas de tesis de jurisprudencia de rubros: **(i)** *“AYUNTAMIENTOS. NATURALEZA DE SUS INTEGRANTES Y DERECHO A RECIBIR UNA REMUNERACIÓN”*; **(ii)** *“AYUNTAMIENTOS. REMUNERACIÓN DE SUS INTEGRANTES Y LÍMITES A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL”* y **(iii)** *“COMPETENCIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE*

GUERRERO CONOCER DE SANCIONES IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES ELECTORALES, DERIVADAS DEL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO Y SIMILARES)”.

4. Remisión de certificación. Mediante oficio número TEPJF-SDF-P-AIMH-46/2017, del pasado nueve de marzo de dos mil diecisiete, el Magistrado Presidente de la Sala Regional Ciudad de México remitió a la Presidencia de esta Sala Superior la certificación de las propuestas de jurisprudencias de rubros:

- *“AYUNTAMIENTOS. NATURALEZA DE SUS INTEGRANTES Y DERECHO A RECIBIR UNA REMUNERACIÓN”.*
- *“AYUNTAMIENTOS. REMUNERACIÓN DE SUS INTEGRANTES Y LÍMITES A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL”.*
- *“COMPETENCIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO CONOCER DE SANCIONES IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES ELECTORALES, DERIVADAS DEL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO Y SIMILARES)”.*

Asimismo, se agregaron copia certificada de las resoluciones que originaron tales criterios, a efecto de que esta Sala Superior, de ser el caso, las ratifique, y acuerde su procedencia y publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis Relevantes en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. Integración, registro y turno a Ponencia. El nueve de marzo de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar, registrar y turnar a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales el expediente al rubro indicado, a efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

Dicho proveído fue debidamente cumplimentado, mediante oficio número TEPJF-SGA-1120/17, de esa misma fecha, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala.

6. Acuerdo de radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en la Ponencia a su cargo el expediente en que se actúa; y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafos cuarto, fracción X, y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción IV, 189, fracción IV, y 232, párrafos primero, fracción II, segundo y último, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 10 del Acuerdo de la Sala Superior relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación², lo anterior, porque debe determinarse, en su caso, la obligatoriedad y publicación de diversas tesis de jurisprudencia aprobadas por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en la Ciudad de México.

² Aprobado por la Sala Superior el cinco de agosto de mil novecientos noventa y siete y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veinticuatro de septiembre siguiente.

SEGUNDO. Alcance de la facultad de ratificación de la Sala Superior de la jurisprudencia de las Sala Regionales.

La materia de análisis en el presente asunto lo constituye, en principio, la ratificación de tres propuestas de jurisprudencia aprobadas por la Sala Regional Ciudad de México.

El artículo 99, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una reserva legal a favor del legislador ordinario para establecer los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en materia electoral.

En ese sentido, en los artículos 232 a 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se prevén las reglas para el establecimiento, obligatoriedad, notificación e interrupción de la jurisprudencia en materia electoral.

Respecto las jurisprudencias derivadas de las ejecutorias pronunciadas por las Salas Regionales, el artículo 232, párrafo primero, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece como requisito que el criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, con el cual se conforme la jurisprudencia, se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, el cual deberá ser remitido a la Sala Superior para su ratificación.

Así, el procedimiento que debe seguir la Sala Regional correspondiente, se establece en el párrafo segundo del mencionado artículo 232, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme al cual se debe elaborar el rubro y texto de la tesis respectiva y remitirlo a la Sala Superior junto con las sentencias en

donde se sostuvo el texto del criterio propuesto, a fin de determinar si resulta procedente fijar jurisprudencia.

De esta forma, la interpretación sistemática y funcional del artículo 99, párrafo octavo, constitucional, en relación con el numeral 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de los artículos 9º, fracción II, y 21, del *“Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”* permite concluir que las tesis relevantes de las Salas Regionales no son objeto de este proceso de ratificación mencionado, sino únicamente ~~las tesis de~~ jurisprudencia emitida por dichas salas.

En efecto, la jurisprudencia en materia electoral es una institución jurídica a través de la cual, una vez cumplidos ciertos requisitos legales, los criterios sustentados por las Salas de este Tribunal Electoral resultan de aplicación obligatoria para ciertas autoridades, sobre todo cuando para la solución del caso concreto fue necesario interpretar o integrar normas jurídicas.

El establecimiento de dicha institución jurídica tiene como objetivo crear certeza en la ciudadanía, sobre la forma en que determinado caso será resuelto por las autoridades competentes, pues establece un criterio general vinculante para la solución de todos los casos respecto de los cuales resulte aplicable, a fin tener conocimiento sobre la forma en la cual resolverá de impugnarse el acto en cuestión.

Por la trascendencia que tiene el establecimiento de la jurisprudencia, el legislador ordinario estableció ciertos requisitos para que los criterios jurisdiccionales alcanzaran esa calidad.

Uno de los métodos más comunes consiste en exigir que el criterio con el cual se pretende formar jurisprudencia se sustente en determinado número de ejecutorias, sin ninguna en contrario.

Por lo que hace a la jurisprudencia de las Salas Regionales, además de la reiteración en determinado número de sentencias, el legislador ordinario consideró que la jurisprudencia producida mediante este método debía ser ratificada por la Sala Superior.

Tal ratificación tiene su razón de ser en la importancia de los efectos de la jurisprudencia, al resultar obligatoria para ciertos órganos, por lo que consideró conveniente exigir determinados requisitos adicionales para su establecimiento en el caso de la jurisprudencia de las Salas Regionales, pues de esta forma se logra que la obligatoriedad trascienda del ámbito espacial en donde éstas tienen competencia, por lo que su actividad unificadora es más eficiente.

De esta forma, la ratificación de la jurisprudencia de las Salas Regionales por parte de esta Sala Superior constituye un requisito de validez, pues sólo en ese supuesto el criterio establecido será obligatorio para las Salas de este Tribunal Electoral y el Instituto Nacional Electoral, así como para las autoridades electorales de las entidades federativas.

Al respecto, el artículo 10 del *“Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de*

jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, desarrolla los términos en los cuales se lleva a cabo el procedimiento de ratificación de jurisprudencia ante la Sala Superior.

Asimismo, el artículo 21, fracciones I y II, del citado Acuerdo establece que la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este Tribunal, publicará las tesis, tanto relevantes como jurisprudenciales, que cumplan los requisitos establecidos en el mismo, salvo que, a juicio de la Sala Superior, se determine lo contrario.

Esto es, tratándose de jurisprudencia proveniente de las Salas Regionales, una vez conformada como lo dispone la ley, es decir, cuando haya cinco sentencias en donde se hubiera interpretado o integrado la ley, sin haber sido interrumpidas por un criterio en contrario, se requiere la ratificación por la Sala Superior, para surgir como criterio obligatorio, que genere certeza en la ciudadanía sobre los criterios generales asumidos para la solución de los casos en que resulten aplicables, a fin de conocer la forma en que se resolverá determinado medio de impugnación.

Sentado lo anterior, se reitera que en el caso concreto la Sala Regional Ciudad de México remitió a la Sala Superior tres propuestas de jurisprudencia para que sean ratificadas.

En ese orden de ideas, dada la estrecha relación que guardan, en el considerando siguiente (tercero) se analizarán las propuestas de jurisprudencia de rubros:

- *“AYUNTAMIENTOS. NATURALEZA DE SUS INTEGRANTES Y DERECHO A RECIBIR UNA REMUNERACIÓN”.*
- *“AYUNTAMIENTOS. REMUNERACIÓN DE SUS INTEGRANTES Y LÍMITES A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL”.*

Mientras que en el considerando cuarto de esta resolución se examinará la diversa propuesta de jurisprudencia de rubro:

- *“COMPETENCIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO CONOCER DE SANCIONES IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES ELECTORALES, DERIVADAS DEL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO Y SIMILARES)”.*

TERCERO. Estudio de las dos propuestas de jurisprudencia relacionadas. Como punto de partida, se considera necesario transcribir el rubro y el texto de los criterios cuya ratificación será motivo de estudio en este apartado:

AYUNTAMIENTOS. NATURALEZA DE SUS INTEGRANTES Y DERECHO A RECIBIR UNA REMUNERACIÓN. A partir de lo establecido en los artículos 115, fracciones I y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quienes integran los ayuntamientos tienen derecho a recibir una remuneración adecuada al ejercicio de su encomienda. Así mismo, las remuneraciones o retribuciones de quienes ostentan la presidencia municipal, regiduría o sindicatura, se encuentran sometidas a un esquema diferenciado al de las y los trabajadores de los ayuntamientos, por no mantener una relación de subordinación frente al órgano, ya que forman parte íntegra de él; en consecuencia, no están regidos por los principios del Derecho Laboral contenidos en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución General. No obstante, por virtud del mandato constitucional; al tratarse de integrantes del ayuntamiento, tienen, derecho al pago de una remuneración o retribución por el desempeño de tal encomienda, tal como lo establece el artículo 127 constitucional.

Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. SDF-JDC-144/2016.—Parte actora: Pascual González Gutiérrez y otros.— Autoridad responsable: Sala de Segunda instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—23 de junio de 2016-Unanimidad de votos.- Ponente: Héctor Romero Bolaños.— Secretarios: Luis Alberto Trejo Osorio.

Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. SDF-JDC-142/2016.—Parte actora: Zugeily Cabrera Flores y otros.— Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.— 14 de julio de 2016—Unanimidad de votos.- Ponente: María Guadalupe Silva Rojas.—Secretarios: Maydén Diego Alejo e Hiram Navarro Landeros.

Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. SDF-JDC-2159/2016.—Parte actora: Mauro Juan Aragon Machorro.— Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.— 14 de julio de 2016—Unanimidad de votos.- Ponente: María Guadalupe Silva Rojas.—Secretario: Luis Enrique Rivero Carrera.

Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. SDF-JDC-2170/2016.—Parte actora: Lucio Gómez Serrato, Marcelino Borja Baldovinos y otros.— Autoridad responsable: Sala de Segunda instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—14 de julio de 2016—Unanimidad de votos.- Ponente: María Guadalupe Silva Rojas.—Secretario: Luis Enrique Rivero Carrera.

Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano. SDF-JDC-21/2017.—Parte actora: Clementina Sánchez Mejía y otros.— Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.—22 de febrero de 2017—Unanimidad de votos.- Ponente: Armando I. Maitret Hernández.—Secretario: Montserrat Ramírez Ortiz.

AYUNTAMIENTOS. REMUNERACIÓN DE SUS INTEGRANTES Y LÍMITES A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL. De conformidad con los artículos 115, fracciones I, II y IV, penúltimo párrafo, 126, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el ayuntamiento cuenta con libertad de administración de su hacienda pública. Sin embargo, tal libertad —entendida como aquél régimen dirigido a fortalecer la autonomía de los municipios, con la finalidad de que éstos puedan ejercer sus recursos para desarrollar sus actividades y la consecución de sus fines públicos, con total independencia y autosuficiencia— no es absoluta, pues está circunscrita al logro de los fines públicos del ayuntamiento y al cumplimiento de las exigencias y límites del artículo 127, de la Constitución Federal. Por tanto, las remuneraciones y prerrogativas de quienes integran los ayuntamientos deben estar contenidas en el presupuesto de egresos o en una posterior norma que lo modifique, debiéndose asegurar que la emisión de tales instrumentos no quede al margen de la legalidad so pretexto de la autonomía municipal. Ello, en razón de que los presupuestos de egresos y sus posibles modificaciones deben ceñirse estrictamente a las reglas y requisitos establecidos en la legislación local en materia presupuestaria.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-144/2016.— Parte actora: Pascual González Gutiérrez y otros.— Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia

del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.– 23 de junio de 2016.– unanimidad de votos.– Ponente: Héctor Romero Bolaños.– Secretario: Luis Alberto Trejo Osornio.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-142/2016.– Parte actora: Zugeily Cabrera Flores y otros.– Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.– 14 de julio de 2016.– unanimidad de votos.– Ponente: María Guadalupe Silva Rojas.– Secretarios: Maydén Diego Alejo e Hiram Navarro Landeros.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-2159/2016.– Parte actora: Mauro Juan Aragón Machorro.– Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.– 18 de noviembre de 2016.– unanimidad de votos.– Ponente: María Guadalupe Silva Rojas.– Secretario: Luis Enrique Rivero Carrera.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-2170/2016.– Parte actora: Lucio Gómez Serrato.– Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.– 1 de diciembre de 2016.– unanimidad de votos.– Ponente: Héctor Romero Bolaños.– Secretarias: Karen Elizabeth Vergara Montufar y Alba Zayonara Rodríguez Martínez.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-21/2017.– Parte actora: Clementina Sánchez Mejía y otros.– Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.– 2 de febrero de 2017.– unanimidad de votos.– Ponente: Armando I. Maitret Hernández.– Secretaria: Montserrat Ramírez Ortíz.

Esta Sala Superior considera que no es procedente ratificar los criterios reproducidos, por las consideraciones que se exponen a continuación.

Una de las reglas básicas del sistema de creación de la jurisprudencia en materia electoral, consiste en que las jurisprudencias deben contener o reflejar criterios sobre la aplicación, la interpretación o la integración de las normas jurídicas. Lo anterior, en el entendido de que el criterio que se refleje en la jurisprudencia debe reunir, cuando menos, tres características: **1ª)** ser relevante, **2ª)** no ser obvio y **3ª)** no ser reiterativo.

Lo anterior se encuentra recogido en el artículo 4º, fracción V, del *Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las*

Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra dice:

En la elaboración del texto de la tesis se observarán las siguientes reglas:
(...)

V. Deberá reflejar un criterio relevante y no ser obvio ni reiterativo (...).

Siguiendo esa línea argumentativa, puede afirmarse válidamente que la Sala Superior no debe aprobar las jurisprudencias sino se cumplen con los tres parámetros ya señalados.

De esta forma, puede decirse que un criterio es obvio y/o reiterativo cuando: **a)** se limita a reproducir sustancialmente el texto de una norma jurídica que no ofrece mayor dificultad para su aplicación o interpretación, o **b)** replica el criterio sustancial contenido en una diversa jurisprudencia que ya se encuentra aprobada por la Sala Superior.

En ese orden de ideas, se considera que las propuestas de jurisprudencia que se examinan en este considerando no pueden ser ratificadas, pues, por una parte, replican un criterio sustancial que se encuentra contenido en jurisprudencia y tesis aprobadas por la Sala Superior; y, por otra parte, reproducen el contenido de diversas disposiciones constitucionales que no ofrecen dificultad para su aplicación o interpretación.

Así, en las dos propuestas de jurisprudencia que se analizan, se postulan en un sentido general, los siguientes criterios:

a) Que quienes ocupan la presidencia municipal, las regidurías y las sindicaturas de un Ayuntamiento son servidores públicos integrantes de ese cuerpo colegiado.

b) Que las personas mencionadas en el inciso anterior tienen derecho a recibir una remuneración por el desempeño del cargo público que ocupan, en términos de lo dispuesto en el artículo 127 constitucional.

c) Que las remuneraciones de los integrantes del Ayuntamiento no se encuentran sujetas a las disposiciones del Derecho Laboral, en virtud de que se encuentran sometidas a un esquema diferenciado.

d) Que las remuneraciones de los integrantes del Ayuntamiento deben estar contenidas en el presupuesto de egresos o en una ley posterior que lo modifique y que dichos instrumentos deben apegarse a las normas presupuestarias. Esto, en virtud de que, aunque los ayuntamientos pueden administrar libremente su hacienda pública, lo cierto es que esa libertad se encuentra circunscrita a la consecución de los fines públicos que tiene encomendados, así como a los límites establecidos en el precepto 127 constitucional.

Ahora bien, las razones por las que se considera que los criterios antes precisados no pueden ser ratificados son las siguientes:

1ª La circunstancia relativa a que quienes ocupan los cargos de presidente municipal, síndico y regidor integran el Ayuntamiento se obtiene directamente de la fracción I del artículo 115 constitucional que, en su parte conducente, dispone: *“cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa,*

integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Según puede verse, la naturaleza jurídica de las figuras del presidente municipal, regidores y síndicos como integrantes del Ayuntamiento se encuentra contenida en una disposición constitucional.

2ª Por otro lado, respecto del derecho que tienen los servidores públicos del Ayuntamiento a recibir una remuneración por el cargo que desempeñan, debe decirse que tal criterio se encuentra contenido, por lo menos, en dos jurisprudencias y en una tesis aislada emitidas por esta Sala Superior. Para constatarlo, a continuación se transcriben las jurisprudencias y la tesis aislada de que se habla:

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA). De la interpretación de los artículos 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 138 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, se advierte que la remuneración de los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular, es un derecho inherente a su ejercicio y se configura como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación, por lo que toda afectación indebida a la retribución vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo³.

COMPENSACIÓN. SU DISMINUCIÓN ES RECURRIBLE A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.—En términos de los artículos 35, fracción II, 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como del contenido de la jurisprudencia de rubro CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA), la retribución es una consecuencia jurídica derivada del ejercicio de las funciones atribuidas legalmente; por tanto, obedece al desempeño efectivo de una función pública, necesaria para el cumplimiento de los fines de la

³ Jurisprudencia 21/2011, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.

institución pública respectiva, y la compensación forma parte de ese concepto, de ahí que su disminución resulta impugnada a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de que se analice la legalidad o ilegalidad de la medida decretada⁴.

DIETAS. DIFERENCIA ENTRE DESCUENTO Y REDUCCIÓN (LEGISLACIÓN DE OAXACA). De la interpretación de los artículos 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y 84 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad, se advierte que todos los servidores públicos tienen el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que será determinada anualmente y de manera equitativa en los presupuestos de egresos correspondientes. Ahora, el descuento de las dietas se refiere a aquellas disminuciones a las remuneraciones de los servidores públicos por el incumplimiento de sus labores, propias de los gobiernos municipales y sólo son reclamables a través de la vía administrativa; mientras que su reducción implica su modificación durante la vigencia del presupuesto, lo cual afecta el derecho inherente al ejercicio del cargo de elección popular⁵.

Las transcripciones que anteceden, demuestran que la Sala Superior ha sostenido el criterio de que los servidores públicos tienen derecho a recibir una remuneración por el ejercicio de las responsabilidades que tienen encomendadas, en términos de lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, lo anterior significa que se trata de un desdoble inherente al derecho a ser votado en su vertiente del ejercicio en el encargo.

De este modo, en el tema que se analiza, las propuestas de jurisprudencia que se solicita sean ratificadas encuentran identidad sustancial con los criterios que ya ha sostenido la Sala Superior.

3ª El criterio de que las remuneraciones de los servidores públicos integrantes del Ayuntamiento no se encuentran sujetas a las disposiciones del Derecho Laboral, sino a un esquema

⁴ Jurisprudencia 45/2014 Quinta Época Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 20 y 21.

⁵ Tesis LXX/2015, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 82 y 83.

diferenciado, es una consecuencia natural de las consideraciones en que se fundan las jurisprudencias y la tesis aislada transcritas previamente.

En efecto, en las jurisprudencias y la tesis de que se trata, la Sala Superior sostuvo el criterio de que, según lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, los servidores públicos tienen derecho a recibir una remuneración como contraprestación por el desempeño de las responsabilidades que tienen encomendadas.

Adicionalmente, la Sala Superior dejó en claro que las afectaciones a la remuneración que reciben los servidores públicos por el desempeño de su encargo pueden ser impugnadas de dos formas:

(i) A través de los medios de impugnación en materia electoral, específicamente mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando la afectación a la remuneración se traduzca en una reducción indebida, o en la falta de pago.

(ii) En sede administrativa, cuando la remuneración se vea afectada con motivo de algún descuento derivado del incumplimiento del servidor público a sus obligaciones.

Bajo ese contexto, es notorio que con tales criterios la Sala Superior ha dejado en claro que las remuneraciones de los servidores públicos se encuentran sujetas a un régimen especial y no a las disposiciones del Derecho Laboral, pues sólo así encuentran justificación las conclusiones de que las afectaciones a

la remuneración pueden impugnarse ya sea a través de los medios de impugnación en materia electoral o en sede administrativa.

De esta forma, en la jurisprudencia y tesis emitidas por la Sala Superior subsiste la distinción entre la naturaleza jurídica de la afectación en la remuneración como un elemento inherente al cargo y una afectación derivada del ámbito laboral o meramente administrativo.

Así, las propuestas de jurisprudencia no abonan un ámbito original en el sentido de que establezcan una interpretación novedosa, pues el criterio propuesto en los términos planteados encuentra cabida en la jurisprudencia y tesis indicadas; esto, se insiste, por la distinción entre la afectación a la remuneración derivada del ejercicio del cargo, como un desdoblamiento del derecho a ser votado y la afectación a la remuneración como un aspecto meramente laboral. De ahí que la primera de las afectaciones señaladas pueda ser tutelada vía el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

4ª Finalmente, la conclusión relativa a que las remuneraciones de los servidores públicos deben estar contempladas en el presupuesto de egresos o una ley posterior que lo modifique, también se obtienen directamente de los artículos 126 y 127 constitucionales, que, en lo que aquí interesa, disponen:

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo,

cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes (...).

Lo reproducido pone en evidencia que basta con leer los artículos 126 y 127 constitucionales para obtener, sin mayores dificultades, la conclusión de que las remuneraciones de los servidores públicos deben encontrarse previstas en los presupuestos de egresos o en una ley posterior que modifique dicho presupuesto.

En el mismo sentido, las ideas de que los Ayuntamientos tienen libertad para el manejo de su hacienda pública, pero que esa libertad no es irrestricta, se encuentran plasmadas expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cierto, el libre manejo de la hacienda municipal se encuentra previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional en los siguientes términos:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (...).

De igual modo, en la misma Constitución General existen diversas disposiciones que establecen los parámetros a que debe sujetarse la administración de la hacienda pública municipal. Por ejemplo, en lo que al caso interesa, el ya citado artículo 115 prevé:

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Así las cosas, queda claro que tanto el principio de libre administración de la hacienda pública municipal como las restricciones a las que debe sujetarse esa administración también constituyen temas que se encuentran regulados expresamente en preceptos constitucionales que pueden ser aplicados y/o interpretados sin mayor problema.

Como consecuencia de lo expuesto, al haberse evidenciado que los criterios contenidos en las dos propuestas de jurisprudencia que se analizaron en este apartado, por una parte, reproducen, sustancialmente, el contenido de ciertos preceptos constitucionales; y, por otra parte, replican posturas asumidas en jurisprudencias y tesis aprobadas por la Sala Superior, se considera improcedente ratificar las referidas propuestas de jurisprudencia.

Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver la solicitud de ratificación de jurisprudencia identificada con la clave SUP-RDJ-1/2013.

CUARTO. Estudio del restante criterio que se solicita sea ratificado. El rubro y el texto del criterio que se solicita sea ratificado son los siguientes:

COMPETENCIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO CONOCER DE SANCIONES IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES ELECTORALES, DERIVADAS DEL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO Y SIMILARES). De conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 8, párrafo 1, y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Así, si a un ciudadano, en su calidad de funcionario del Instituto Nacional Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero se le impone una sanción administrativa derivada de desempeño de su cargo, originada por la acreditación del

incumplimiento de normas de naturaleza electoral, aun cuando ésta fuera impuesta por la Contraloría Interna del referido órgano, tiene derecho a que el juicio interpuesto para verificar la legalidad o no de las determinaciones vinculadas con esos hechos se realice por órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral; lo cual fortalece la autonomía e independencia de la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, con base también en lo establecido en los artículos 41, Base VI y 116, Base IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracciones VI y VII, y 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y 3, fracción I, de la Ley de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de la entidad que contemplan la existencia de un sistema de medios de impugnación a cargo de un tribunal de jurisdicción especializada, para que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a la Constitución y la ley.

Juicio electoral. SDF-JE-41/2016.—Actor: Paulino Moreno Ortiz.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—30 de septiembre de 2016.—Mayoría de votos.—Ponente: Héctor Romero Bolaños.—Disidente: María Guadalupe Silva Rojas.—Secretaría: María de los Ángeles Rodríguez Cortés.

Juicio electoral. SDF-JE-42/2016.—Actor: Crisantos Flores González y otro.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—30 de septiembre de 2016.—Mayoría de votos.—Ponente: Héctor Romero Bolaños.—Disidente: María Guadalupe Silva Rojas.—Secretarías: Lucila Eugenia Domínguez Narváez y Noemí Aidée Cantú Hernández.

Juicio electoral. SDF-JE-43/2016.—Actor: Crisantos Flores González.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—30 de septiembre de 2016.—Mayoría de votos.—Engrose: Armando I. Maitret Hernández.—Disidente: María Guadalupe Silva Rojas.—Secretariado: René Sarabia Tránsito y Bertha Leticia Rosette Solís.

Juicio electoral. SDF-JE-44/2016.—Actor: Miguel Ángel Escamilla Rodríguez.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—30 de septiembre de 2016.—Mayoría de votos.—Ponente: Armando I. Maitret Hernández.—Disidente: María Guadalupe Silva Rojas.—Secretariado: René Sarabia Tránsito y Bertha Leticia Rosette Solís.

Juicio electoral. SDF-JE-45/2016.—Actor: Libertad Arias Leal.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—30 de septiembre de 2016.—Mayoría de votos.—Ponente: Héctor Romero Bolaños.—Disidente: María Guadalupe Silva Rojas.—Secretarías: Laura Tetetla Román y María del Carmen Román Pineda.

Esta Sala Superior estima que, al margen de que el criterio propuesto pudiera reunir los requisitos de forma para la conformación de la jurisprudencia, **no ha lugar a ratificarlo**, porque respecto del tema sobre el que versa existe la jurisprudencia identificada con el número **16/2013**, aprobada por la Sala Superior

en sesión pública celebrada el siete de agosto de dos mil trece, que sostiene lo siguiente:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL.

De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, base sexta, 99 y 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que existe un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de naturaleza electoral y que se prevén diversos ámbitos de responsabilidad de los servidores públicos, entre los cuales se encuentra la responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afecten el desempeño del cargo. En ese contexto, las sanciones administrativas por responsabilidad en el desempeño de las funciones, no son de carácter electoral, por lo que no pueden ser controvertidas a través de los medios de impugnación en la materia.

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-142/2012 y acumulado.—Actores: Francisco Javier Rosas Rosas y otro.—Autoridades responsables: Presidente Municipal del Ayuntamiento Constitucional de San Martín Hidalgo, Jalisco y otros.—28 de marzo de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Omar Espinoza Hoyo y Eleael Acevedo Velázquez.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1826/2012.—Actora: Juana Ceballos Guzmán.—Autoridades responsables: Presidente Municipal del Municipio de San Martín de Hidalgo, en el Estado de Jalisco y otras.—26 de septiembre de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Rodrigo Escobar Garduño y Sergio Dávila Calderón.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-869/2013.—Actor: Héctor Aguilar Alvarado.—Autoridades responsables: Contraloría General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco y otra.—1 de mayo de 2013.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Genaro Escobar Ambriz.

Según puede verse, en la jurisprudencia 16/2013, esta Sala Superior fijó un criterio general, en el sentido de que las resoluciones en que se imponen sanciones administrativas a los servidores públicos por responsabilidad en el desempeño de sus funciones no son de índole electoral; motivo por el cual aquellas resoluciones no pueden ser controvertidas a través de los medios de impugnación en esa materia.

Es importante hacer notar que, en la citada jurisprudencia, no se estableció ningún supuesto de excepción a la regla general ahí establecida; por esa razón, debe considerarse que el criterio fijado por la Sala Superior resulta aplicable a todos los casos en que se impugne una resolución que impone una sanción administrativa a un servidor público, incluso en los casos en que la sanción derive de la inobservancia de normas electorales.

Sobre este punto, resulta pertinente destacar que en el último de los precedentes con que se conformó la jurisprudencia 16/2013 (juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-869/2013), se analizó la resolución administrativa por medio de la cual la Contraloría General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco propuso sancionar a los consejeros electorales de dicho Instituto, al concluir que habían incumplido ciertas disposiciones de la Ley Electoral de aquella entidad federativa.

Enseguida se transcriben algunas de las consideraciones que expuso la Sala Superior en el referido asunto sobre el punto que se examina:

En el caso en estudio, el actor promovió este juicio a fin de controvertir, tanto el exhorto que le hizo la LXI Legislatura del Estado de Tabasco a la Contralora General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, como la resolución de dos de abril de dos mil trece que emitió la aludida funcionaria, en los procedimientos administrativos CG/PA/003/2012 y acumulado CG/PA/PRD/004/2012, en la cual propone declarar que los consejeros electores, entre los que está el actor, incurrieron en las faltas administrativas previstas en el artículo 350, fracciones II, IV, VII, X y XI de la Ley Electoral local, al haber aprobado la adquisición de un bien inmueble a pesar de que era inviable, de ahí que se les debe sancionar con inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones.

De igual manera, el promovente argumenta, fundamentalmente, que la citada sanción, por su naturaleza, viola su derecho político electoral a integrar a las autoridades electorales.

De lo expuesto, esta Sala Superior considera que no es procedente el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del

ciudadano, ya que la naturaleza de los actos que impugna la parte actora no queda comprendida dentro de las atribuciones de este Tribunal, porque si bien es cierto que se ha considerado que de la interpretación de los artículos 1º, 16, 17, 35, fracción II, 41, 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 138, párrafo tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 79, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el derecho a integrar órganos electorales está previsto a favor de todos los ciudadanos mexicanos que reúnan los requisitos que la Constitución y la ley establezcan.

En ese contexto, los ciudadanos que participan en el procedimiento de designación para integrar las autoridades administrativas electorales, federal o locales, tienen interés jurídico para promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando estimen que sus derechos han sido vulnerados por la autoridad competente para hacer las designaciones, para considerar procedente el mencionado medio de impugnación es suficiente que en la demanda se argumente que se concreta alguno de los supuestos de procedibilidad del juicio, previstos en forma amplia y general, en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aun cuando no se actualice alguno de los supuestos específicos previstos en el artículo 80 de la citada Ley general, también es verdad que los actos por los cuales se pretende fincar responsabilidad administrativa al actor, como consejero electoral, no emana de un acto electoral o administrativo-electoral.

Lo anterior, porque, como se ha puntualizado, los actos reclamados derivan de un procedimiento de responsabilidad administrativa, que es autónomo y prevé las medidas necesarias para identificar, investigar y sancionar por ese medio, el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos al desempeñar su empleo, cargo o comisión, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, economía y eficacia y cuenta con sus propios medios de defensa.

Por esa razón, aun en el supuesto de que la determinación de la Contralora General y el exhorto que se le hizo a la citada funcionaria por parte de la LXI Legislatura del Estado de Tabasco pudiera afectar el derecho del actor, ello, por sí sólo, no provoca que tales actos puedan ser controvertidos mediante de los medios de impugnación en materia electoral.

La transcripción que antecede corrobora la afirmación de que la jurisprudencia 16/2013 resulta aplicable incluso en aquellos en que se impugne una resolución en que se impone una sanción a un servidor público por la inobservancia de leyes electorales.

Bajo ese contexto, tomando en cuenta que en la jurisprudencia 16/2013 (de observancia obligatoria) la Sala Superior ya definió que las resoluciones que imponen sanciones administrativas no son de

índole electoral, entonces no puede ser ratificado el criterio en el que la Sala Regional Ciudad de México sostuvo que las resoluciones que imponen sanciones administrativas a servidores públicos por el incumplimiento de normas electorales son de naturaleza electoral y por ello deben ser impugnadas a través de los medios de impugnación previstos en esa materia, los cuales deben ser resueltos por los tribunales del orden electoral.

Finalmente, debe decirse que no pasó inadvertido para esta Sala Superior que la Sala Regional Ciudad de México, al resolver, por mayoría de votos, los juicios electorales identificados con las claves SDF-JE-41/2016, SDF-JE-42/2016, SDF-JE-43/2016, SDF-JE-44/2016, SDF-JE-45/2016 y SDF-JE-46/2016, sostuvo que la jurisprudencia **16/2013** no resultaba aplicable a los casos de las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos por el incumplimiento a las normas electorales; sin embargo, tal consideración es inexacta por las razones que quedaron expresadas en la presente resolución.

Lo anterior es así, porque al margen de que en los mencionados precedentes de la Sala Regional Ciudad de México, se establecieron distinciones respecto de la aplicación de la jurisprudencia 16/2013 (respecto al surgimiento de la responsabilidad administrativa derivada de una función estrictamente electoral), la existencia de la mencionada jurisprudencia emitida por la Sala Superior impide la ratificación de la propuesta de criterio presentada por la Sala Regional, ya que al final de cuentas la responsabilidad atribuida en los cinco precedentes provienen de un procedimiento administrativo.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE:

ÚNICO. Es improcedente la ratificación de las tesis de jurisprudencia propuestas por la Sala Regional Ciudad de México, de rubros: **(i)** *“AYUNTAMIENTOS. NATURALEZA DE SUS INTEGRANTES Y DERECHO A RECIBIR UNA REMUNERACIÓN”*; **(ii)** *“AYUNTAMIENTOS. REMUNERACIÓN DE SUS INTEGRANTES Y LÍMITES A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL”* y **(iii)** *“COMPETENCIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO CONOCER DE SANCIONES IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES ELECTORALES, DERIVADAS DEL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO Y SIMILARES)”*.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

SUP-RDJ-1/2017

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO